



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

eGovernment-Symposium 2008

Canisius Braun, Sekretär Konferenz der Kantonsregierungen

Politische Prozesse und Spielräume: Braucht es ein interkantonales Konkordat für eGovernment?

Ich bin persönlich davon überzeugt, dass die Schweiz – hier alle Staatsebenen angesprochen – mit der Umsetzung von eGovernment-Anwendungen vorwärts machen soll. Im Bestreben, mit der Umsetzung von eGovernment-Projekten möglichst rasch vorwärts zu machen, sind Standardisierungen von Anwendungen in einem gewissen Mass sinnvoll, sie können die Realisierung von Projekten befördern. „Harmonisierung“ oder eben Standardisierung ist also in diesem Kontext kein Unwort, sondern wahrscheinlich sogar erforderlich, eine Notwendigkeit.

Wenn Sie mich aber fragen, ob es dazu ein interkantonales Konkordat für eGovernment brauche, müssen die politischen wie rechtlichen Überlegungen wohl weiter greifen. Ich habe mir die Frage folgendermassen gestellt: braucht es neben der Rahmenvereinbarung über die eGovernment-Zusammenarbeit in der Schweiz, welche die vertikale Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Umsetzung der eGovernment- Strategie Schweiz regelt, ein zusätzliches Koordinationsinstrument auf horizontaler Ebene zwischen den Kantonen?

Um es vorweg zu nehmen: aus meiner Sicht ist ein gesamtschweizerisches interkantonales Konkordat im Bereich eGovernment weder notwendig noch wünschenswert. Die Gründe für diese Haltung möchte ich kurz darlegen:

Grundsätzlich sind interkantonale Verträge bewährte Instrumente der interkantonalen Zusammenarbeit. Die grosse Mehrzahl dieser Verträge wurde zwischen einzelnen Kantonen oder regional abgeschlossen, es gibt hingegen nur sehr wenige gesamtschweizerische interkantonale Verträge. Je nach Zählweise existieren derzeit rund 20 solcher gesamtschweizerischer Verträge. Die jüngsten Konkordatsbestrebungen betreffen die sozialen Einrichtungen sowie die hochspezialisierte Medizin - also Bereiche, die in der NFA für interkantonale Zusammenarbeit vorgesehen sind.

Nachdem Volk und Stände mit der Annahme der NFA-Vorlage im Herbst 2004 die verfassungsmässigen Grundlagen für die Allgemeinverbindlicherklärung interkantonaler Verträge und eine entsprechende Beteiligungspflicht geschaffen haben, wurde geradezu von einer Renaissance der Konkordate gesprochen. Dabei wird oft vergessen, dass sich die Anwendung des Art. 48a BV auf neun in diesem Artikel abschliessend aufgezählte Aufgabenbereiche beschränkt:

- Institutionen der Behindertenbetreuung;
- Spitzenmedizin
- Kantonale Universitäten
- Fachhochschulen
- Agglomerationsverkehr
- Straf- und Massnahmenvollzug
- Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung
- Abfallbewirtschaftung
- Abwasserreinigung.

Die Allgemeinverbindlichkeit in diesen Bereichen erfolgt durch den Bundesgesetzgeber erst auf Begehren der Kantone selber, was kaum je eintreten dürfte.

Für gesamtschweizerisch gültige interkantonale Verträge braucht es in den übrigen Fällen zwingend die Zustimmung jedes einzelnen Kantons. Im Regelfall bedeutet dies neben der Zustimmung von 26 Kantonsregierungen auch eine Ratifikation durch 26 Kantonsparlamente und oft – im Falle von Verfassungsänderungen sogar zwingend - auch die Zustimmung der jeweiligen Kantonsbevölkerung. Eine Ratifikation durch die Kantonsregierung alleine ist nur bei Verträgen von untergeordneter Bedeutung möglich.

Die Kantone bzw. die erstinstanzlich in der Regel herausgeforderten Kantonsregierungen werden sich immer sehr genau überlegen, in welchen Bereichen gesamtschweizerische interkantonale Verträge Sinn machen. Aus kantonaler Sicht sind sie eher eine ultima ratio um in kantonalen Zuständigkeitsbereichen, in denen starker Harmonisierungsdruck herrscht, eine Rechtsetzung durch den Bundesgesetzgeber und damit eine Zentralisierung zu verhindern. Dieser Weg wird jedoch in der Regel nur dann gewählt, wenn durch die Rechtsetzung durch den Bundesgesetzgeber ein Kernbereich kantonaler Zuständigkeit ausgehöhlt würde oder wenn es für die Kantone klar ersichtlich ist, dass eine gemeinsame kantonale Lösung den kantonalen Interessen weit mehr entspricht, als eine Bundeslösung. Selbst wenn man sich auf kantonaler Seite einig ist, dass eine Konkordatslösung grundsätzlich vorgezogen wird, muss dann erst noch auch eine inhaltliche Übereinstimmung erzielt werden.

Was lässt sich nun über den Harmonisierungsbedarf bzw. den Harmonisierungsdruck im Bereich eGovernment sagen?

eGovernment d.h. die Nutzung von Mitteln der Informations- und Kommunikationstechnik in behördlichen Angelegenheiten kann zweifelsohne in vielen Bereichen die Effizienz staatlicher Leistungen erhöhen und Bürgern und Wirtschaftsakteuren den Kontakt mit dem Staat, den Behörden und den Verwaltungsstellen erleichtern. eGovernment-Lösungen bedürfen aber in den meisten Fällen der Durchlässigkeit durch und der Mitwirkung aller drei Staatsebenen. Ein föderalistischer Staat wie die Schweiz steht hier sicher vor grösseren Herausforderungen, als ein mehr zentralistisch organisiertes Staatssystem.

Bund und Kantone sind sich dieser Problematik bewusst und haben sich diesen Herausforderungen gestellt, indem sie die bereits bestehende vertikale Zusammenarbeit im Bereich eGovernment verstärkt haben.

Neben der Zusammenarbeitsvereinbarung von Bund und Kantonen für den Betrieb des Schweizer Portals www.ch.ch erfolgte dies vor allem über die gemeinsame Erarbeitung der eGovernment-Strategie Schweiz 2007 – 2011. Mit der eGovernment-Strategie wurde erstmals eine Gesamtsicht über den Bereich entwickelt und die Bestrebungen der verschiedenen Akteure auf gemeinsame Ziele ausgerichtet. Die Rahmenvereinbarung, die zur Umsetzung dieser Strategie zwischen Bund und Kantonen abgeschlossen wurde, ist ebenfalls ein wichtiger Baustein.

Entsprechend der grossen politischen Bedeutung dieser Rahmenvereinbarung hat die KdK nicht nur im Rahmen ihrer Plenarversammlung dieser Vereinbarung zugestimmt, sondern zusätzlich ein Ratifizierungsverfahren bei allen Kantonsregierungen durchgeführt. Alle 26 Kantonsregierungen haben der Rahmenvereinbarung zugestimmt.

Eine rein vertikale Koordination Bund - Kantone bei der Umsetzung der eGovernment-Strategie würde natürlich ins Leere laufen. In diesem Sinne haben die Kantone mit ihrer Zustimmung zu dieser Vereinbarung auch ihren Willen zur interkantonalen Koordination im Rahmen der in der Vereinbarung genannten Bereiche zum Ausdruck gebracht. Enorm wichtig für die erfolgreiche Umsetzung der eGovernment-Strategie ist die Zusammenarbeit der Kantone mit ihren Gemeinden. Hier sind die Kantone in der Pflicht und dessen sind sie sich auch bewusst.

Neben der Absichtserklärung von Bund und Kantonen, die koordinierte Umsetzung der eGovernment Strategie sicherzustellen, vereinbaren Bund und Kantone, auf die Möglichkeit der

Mehrfachnutzung von Daten und Leistungen zu achten, sich an international, gegebenenfalls an national anerkannten Standards zu orientieren, Datenschutz und Informatiksicherheit zu gewährleisten und die Schaffung der zur Umsetzung der eGovernment-Strategie notwendigen Rechtsgrundlagen sicherzustellen.

Auffällig ist Art. 2. Absatz 2 der Rahmenvereinbarung, in welchem festgehalten ist, dass den Kantonen durch die Unterzeichnung dieser Vereinbarung weder direkte finanzielle Verpflichtungen entstehen noch in ihren Kompetenz- und Organisationsbereich eingegriffen wird. Allfällige weitere Verpflichtungen von Bund und Kantonen für einzelne Vorhaben zur Strategieumsetzung sollen über den Abschluss von Sondervereinbarungen geregelt werden.

Dieser Absatz der Vereinbarung wirft natürlich einige Fragen auf, z.B. auch:

- a) Wollen sich die Kantone mit diesem einschränkenden Absatz aus ihrer Verantwortung in Bezug auf die Weiterentwicklung des eGovernments stellen?
- b) Bräuchte es auf kantonaler Seite nicht ein neues interkantonales Organ, welches im Rahmen der kantonalen Kompetenzen die Trägerschaft einzelner im Katalog der priorisierten Vorhaben aufgeführten Leistungen übernehmen könnte und hierfür über ein entsprechendes Budget verfügt?
- c) Läuft die Rahmenvereinbarung in der jetzigen Form vielleicht sogar Gefahr ein Papiertiger zu werden?

Aus meiner Sicht sind diese Fragen mit einem klaren „Nein“ zu beantworten. Die Kantone sind mit drei Vertreterinnen und Vertretern im Steuerungsausschuss zur Umsetzung der eGovernment-Strategie vertreten. Diese werden von der Plenarversammlung der KdK nominiert. Bei der Nomination der kantonalen Vertretungen wurde darauf geachtet, dass der direkte Einbezug aller für die Kantone im Bereich eGovernment wichtigen interkantonalen Institutionen sichergestellt ist. Neben einer politischen Vertretung der Schweizerischen Informatikkonferenz, die schon lange eine wichtige Rolle bei der Koordination und Standardisierung vor allem im Bereich Government-to-Government spielt, nimmt auch eine Vertretung der Staatsschreiberkonferenz sowie ein weiteres kantonales Regierungsmitglied Einsitz in den Steuerungsausschuss. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass eGovernment vor allem im Bereich Government-to-Citizen und Government-to-Business neben der technischen auch eine politische inhaltliche Dimension hat. Die kantonalen Vertreter im Steuerungsausschuss sind aufgefordert, die Berichterstattung gegenüber den interkantonalen Gremien zu gewährleisten. Die Berichterstattung auch im Rahmen der KdK bedeutet, dass sich auch die politische Ebene mit diesen wichtigen Fragen auseinandersetzt – die wesentlichste Grundlage für eine politisch abgestützte Entwicklung von eGovernment-Projekten. Durch die Schaffung

einer zusätzlichen neuen interkantonalen Institution würde in dieser Frage ganz bestimmt kein Mehrwert erzielt.

Für die Trägerschaft und Finanzierung einzelner Vorhaben zur Strategieumsetzung sehe ich ein solches neues interkantonales Gremium noch viel weniger. Gemäss Rahmenvereinbarung setzt der Steuerungsausschuss geeignete Organisationen als federführend für die priorisierten Vorhaben ein. Hierzu können Sondervereinbarungen abgeschlossen werden. Angesichts der heterogenen Ausgangslage bei den verschiedenen Vorhaben und angesichts der Vorarbeiten, die durch verschiedene Organisationen bereits geleistet wurden, scheint mir eine zentralistischere Lösung nicht als zielführend. Es ist viel wichtiger, dass diejenigen Organisationen, welche solche Vorhaben umsetzen, über die geeigneten Ressourcen und Erfahrungen verfügen, um den Erfolg eines Vorhabens auch sicherzustellen.

Zusammenfassend sehe ich deshalb durch einen Abschluss eines interkantonalen Vertrags im Bereich eGovernment keinen Zusatznutzen, der das zu Beginn meines Referates beschriebene aufwändige Verfahren bis zur Ratifikation eines solchen Vertrags rechtfertigen würde.

Ich möchte abschliessend die Gelegenheit nutzen, Ihnen einige grundsätzliche Gedanken bezüglich der Bedeutung des eGovernments für den Föderalismus auf den Weg zu geben. Da der Teilnehmerkreis eines eGovernment-Symposiums selbstverständlich nur aus innovationsfreudigen Personen zusammen gesetzt ist, brauche ich hier sicher keine Überzeugungsarbeit leisten bezüglich des innovativen Potentials unseres föderalen Staatsaufbaus.

Damit staatliche Leistungen elektronisch abgewickelt werden können, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Dies betrifft nicht nur technische Aspekte, sondern auch organisatorische und rechtliche. Dieser inhaltlichen Dimension sollten sich die Akteure bei der Umsetzung einzelner eGovernment-Projekte stets bewusst sein. Sind einheitliche technische Lösungen unflexibel, können Sie zu einer Uniformierung auf der inhaltlichen Ebene führen und auch in diesem Bereich Innovationen behindern oder verunmöglichen.

Was speziell die Diskussion zu eGovernment im Bereich Government-to-Citizen angeht, kann man sich manchmal des Eindrucks nicht erwehren, die Schweizer Bürger seien dringendst vor den Zumutungen des Föderalismus zu schützen. Beispiel E-Voting: Auf längere Sicht wäre es sicher problematisch, wenn für die Bürger im Kanton A die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe zur Verfügung stünde, im Kanton B aber nicht. Was aber soll -

abgesehen von allfälligen nicht unerheblichen Kostenfragen - genau das grosse Problem sein, wenn sich die eVoting-Systeme der einzelnen Kantone unterscheiden ?

Es gibt Unterschiede in der kantonalen Gesetzgebung und den Abstimmungsmechanismen auf kantonalen und kommunaler Ebene. Diesen soll der einzelne Staat nach Massgabe seiner Entscheidträger gerecht werden – mit welchen Tools ist nicht weiter relevant. Sie müssen den rechtlichen und organisatorischen Anforderungen gerecht werden.

Im Pilot haben sich drei verschiedene Systeme bewährt, und jeder Pilotkanton nimmt für sich in Anspruch, sein System sei besser. Das erachte ich als gute Ausgangslage für alle folgenden Evaluationen, welche in den anderen Kantonen folgen werden. Nur die guten, brauchbaren Lösungen werden sich durchsetzen – es müssen aber nicht überall die gleichen sein.

Als weitaus grösseres Problem erachte ich, wenn die Bürger die Prozesse und Zuständigkeiten hinter einer vereinheitlichen Benutzeroberfläche nicht mehr verstehen und nicht mehr wissen, mit wem Sie es eigentlich zu tun haben – mit der Gemeinde, dem Kanton, dem Bund oder sogar mit einem Dritten.

Wenn der Staat bzw. dessen Aufbau und die subsidiäre Zuständigkeitsordnung der Schweiz gesichtslos werden und die föderalen Strukturen nur noch hinter den Kulissen spielen, dann kann zu Recht von einem Demokratiedefizit gesprochen werden.